Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

31 288 Hoger Onderwijs-, Onderzoek- en Wetenschapsbeleid

Nr. 487 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 september 2015

Hierbij bied ik u het advies van de Onderwijsraad «Kwaliteit in het hoger onderwijs: evenwicht in ruimte, regels en rekenschap» aan[1]. Hierbij zend ik u op verzoek van de commissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, tevens mijn reactie op het advies.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid te zorgen voor een onderwijsstelsel dat kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid borgt, nu en in de toekomst. In de Strategische Agenda 2015–2025 heb ik aangegeven dat ik deze verantwoordelijkheid meer wil vormgeven vanuit vertrouwen, waarbij de student centraal staat, de docent weer eigenaar is van het onderwijsproces, de instelling ruimte krijgt voor vernieuwing en waarbij er een betere balans is tussen de baten en de lasten. Al geruime tijd heb ik mij hard gemaakt voor het stimuleren van een kwaliteitscultuur in het hoger onderwijs die daarin voorziet, en ik voel mij door de Onderwijsraad met zijn recente advies ook gesteund in deze keuze.

Hiermee heb ik een nieuwe koers ingezet in het kwaliteitsbeleid. Mijn voornemens voor de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel, zoals ik uw Kamer heb voorgelegd in de brief *Accreditatie op maat* van 1 juni 2015 (Kamerstuk 31 288, nr. 471), geven aan wat het betekent om te kiezen voor meer vertrouwen en minder lasten, met behoud van kwaliteitsborging. Als docenten meer eigenaarschap ervaren bij de verbetering van onderwijskwaliteit, en daartoe uitgedaagd worden, komt dit het evenwicht tussen de baten en de lasten die een goede kwaliteitsborging met zich mee brengt naar verwachting ten goede. Het goede gesprek over de kwaliteit van het onderwijs moet voorop staan: een gesprek dat studenten, docenten en bestuurders onderling en met elkaar blijven voeren, en dat

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-31288-487
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

ook aanzet tot verbetering waar het moet, en vernieuwing waar het kan. De student heeft daarin een centrale positie.

De raad onderstreept het belang van een sterke kwaliteitscultuur voor de borging en verbetering van onderwijskwaliteit, en doet constructieve en concrete aanbevelingen voor hoe deze te faciliteren en stimuleren. Ook benadrukt de raad meerdere malen dat vertrouwen voorop dient te staan en geeft zij aan dat terughoudendheid van de kant van de overheid wordt gevraagd. De raad merkt terecht op dat kwaliteitscultuur samenhangt met de organisatiecultuur van een instelling. Tegelijkertijd beargumenteert zij dat de verantwoordelijkheid voor onderwijskwaliteit primair op opleidingsniveau hoort te liggen. Daar kan ik me in vinden. De raad hanteert overigens als definitie voor een opleiding: «een gemeenschap van docenten, onderwijsleiders, studenten en andere direct betrokkenen bij een onderwijsprogramma als een samenhangend geheel van onderwijseenheden».

De Onderwijsraad constateert dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit niet in handen is van één partij, maar verdeeld is over personen en organen op verschillende niveaus. Bovendien kunnen perspectieven op kwaliteit verschillen. Dit maakt kwaliteitsbeleid tot een complex sturingsvraagstuk. Enige mate van spanning is onvermijdelijk en ook niet verkeerd, stelt de raad; één van de uitdagingen is om ervoor te zorgen dat er een meer vruchtbare spanning ontstaat tussen de verschillende belanghebbenden. Dat onderschrijf ik. De Onderwijsraad levert met zijn advies een scherpe, constructieve bijdrage aan het debat hierover.

De Onderwijsraad doet drie aanbevelingen:
1. werk aan een sterkere kwaliteitscultuur op opleidingsniveau;
2. herijk als instelling de interne kwaliteitszorg en schep randvoorwaarden voor sterkere kwaliteitsculturen binnen opleidingen;
3. en pas de door de overheid georganiseerde kwaliteitszorg aan.

Deze aanbevelingen, die in elkaars verlengde liggen, neem ik ter harte. Hieronder ga ik daarop in met een integrale reactie. Daarin leg ik bepaalde accenten en wijk ik op één punt af van de concrete uitwerking die de raad voorstelt naar aanleiding van zijn aanbevelingen.

Voorwaarden voor kwaliteitscultuur

Met de ambities die ik in de Strategische Agenda heb uitgesproken voor de kwaliteit van het hoger onderwijs heb ik versterking van de kwaliteitscultuur voor ogen. Niet als doel, maar als extra waarborg van kwaliteit. Investeren in kleinschalige leergemeenschappen, goede en inspirerende docenten en ruimte voor onderwijsvernieuwing draagt bij aan het creëren van een academische en professionele omgeving waarin een kwaliteitscultuur zich in de juiste richting kan ontwikkelen en tot bloei komt. Daar ben ik van overtuigd. Ik verwacht van instellingen en opleidingen dat zij de zeven lessen over kwaliteitscultuur die de Onderwijsraad voorlegt, ter harte nemen in de wijze waarop zij hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het onderwijs.

De Onderwijsraad geeft aan dat bij het versterken van de kwaliteitscultuur binnen instellingen nu vooral docenten, studenten en onderwijsleiders gezamenlijk aan zet zijn. De raad geeft terecht aan dat studentbetrokkenheid niet beperkt mag blijven tot formele zeggenschap, en dat een gedeelde visie op goed onderwijs verder moet gaan dan alleen mooie woorden. Die visie moet ook doorwerken in de vormgeving en evaluatie van het onderwijs zelf, maar bijvoorbeeld ook in het HRM-beleid van een instelling. Bovendien onderstreept de raad het belang van sterke onderwijsleiders en onderwijsteams die bereid zijn om te leren. Een

belangrijke voorwaarde daarvoor is het investeren in docentprofessionalisering. Meer waardering voor het onderwijs impliceert student-gericht onderwijs en meer waardering voor de docent als verantwoordelijke professional. Ook onderschrijf ik het punt van de Onderwijsraad dat de versterking van de kwaliteitscultuur vooral op opleidingsniveau plaats moet vinden. Hierin zie ik een belangrijke rol voor de opleidingscommissie. Deze commissie bestaat uit studenten en docenten van de betreffende opleiding en kan vanuit die expertrol bij uitstek adviseren over het bevorderen en borgen van de kwaliteit van de opleiding. Op elk van deze punten onderschrijf ik het advies van de Onderwijsraad volledig en wil ik met de ambities die ik in de Strategische Agenda uiteen heb gezet de instellingen faciliteren in het realiseren van een kwaliteitscultuur langs deze lijnen.

Toezicht en kwaliteitszorg

De Onderwijsraad ziet de versterking van kwaliteitscultuur als een belangrijke voorwaarde voor de volgende stap in kwaliteitsverbetering in het hoger onderwijs. Ook de wijze waarop toezicht en accreditatie zijn geregeld moet zich daarvan rekenschap geven. Dat begint bij de vaststelling dat kwaliteitsverbetering alleen kan plaatsvinden op het niveau van de opleidingen. Ik onderschrijf de visie van de Onderwijsraad dat kwaliteitszorg altijd verankerd moet blijven in onafhankelijke en deskundige peer review van opleidingen. Dit heb ik ook benadrukt in mijn brief aan uw Kamer over de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel. Peer review op opleidingsniveau (ook bekend als: de visitatie) is en blijft de kracht van het accreditatiestelsel.

De Onderwijsraad licht bij zijn derde aanbeveling toe dat de overheid zich vooral moet richten op het bewaken van publieke waarden en het scheppen van voorwaarden voor kwaliteitsverbetering. Hoewel ik genoemde aanbeveling alsmede dito toelichting onderschrijf, deel ik niet alle consequenties die de raad hieraan verbindt. In de concrete uitwerking stelt de raad voor om de instellingstoets kwaliteitszorg af te schaffen en meent de raad tevens dat het weinig heilzaam is om een pilot met instellingsaccreditatie te starten. Hij vreest dat beoordelingen op instellingsniveau afbreuk doen aan het eigenaarschap van docenten en studenten op opleidingsniveau. De raad adviseert om accreditatie op opleidingsniveau te handhaven, zij het in beperktere vorm dan nu het geval is. Daarnaast beveelt de raad aan om meer onderscheid aan te brengen tussen accreditatie als formele verantwoording en de visitatie ten behoeve van het open gesprek tussen peers over mogelijke verbeteringen.

Allereerst kan ik niet genoeg benadrukken dat bij instellingsaccreditatie de visitaties op opleidingsniveau verplicht zullen blijven. Eigenlijk doet de benaming instellingsaccreditatie onvoldoende recht aan wat er wordt veranderd. Het gaat feitelijk om een «pilot opleidingsreview bij instellingsaccreditatie». Ik begrijp dat velen ten onrechte aannemen dat alleen nog op instellingsniveau naar de kwaliteit van het onderwijs wordt gekeken. De kwaliteit van het onderwijs ontstaat echter in de collegezaal, tussen docent en student. Daar moet het bij elke vorm van kwaliteitszorg om gaan. Elke opleiding wordt nu elke zes jaar gevisiteerd door een panel van onafhankelijke en deskundige peers, aan de hand van wettelijk voorgeschreven kwaliteitscriteria. Dat is bij instellingsaccreditatie niet anders.

Wat wel verandert is de rol van de NVAO bij opleidingsvisitaties. Daardoor krijgen instellingen meer ruimte om de wijze waarop deze visitaties worden georganiseerd aan te laten sluiten bij de kwaliteitszorg en kwaliteitscultuur die past bij het profiel van de instelling. Zo kan een

instelling bijvoorbeeld focussen op datgene wat relevant en nodig is voor specifieke opleidingen die zij aanbiedt. Dit kan door bijvoorbeeld peer review te organiseren met een buitenlandse opleiding waar zij zich aan wil spiegelen, dan wel een eigen vraagstuk te agenderen voor de visitatie. Visitaties kunnen dan zodanig ingericht worden dat het past bij de inrichting en vraagstukken van een specifieke opleiding zonder af te doen aan het eerlijke gesprek over kwaliteit in een veilige omgeving en een onafhankelijke beoordeling. Om misverstanden te voorkomen spreek ik voortaan liever van een «pilot opleidingsreview bij instellingsaccreditatie».

De raad wijst overigens ook op het belang van het hanteren van evenwichtige kwaliteitsdefinities, die de meerduidigheid van het begrip kwaliteit respecteren en ruimte laten voor lokale invulling. De pilot is niet de enige manier om ruimte te geven en het eigenaarschap meer te beleggen bij de opleidingen en dus bij docenten, maar het is wel een kansrijke. Daar sta ik niet alleen in: in het advies van de stuurgroep Accreditatiestelsel 3.0, bestaande uit vertegenwoordigers van de VSNU, de Vereniging Hogescholen, de NRTO, het ISO en de LSVb, de NVAO, de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW wordt voorgesteld om in een pilot ervaring op te doen met instellingsaccreditatie. Met een pilot instellingsaccreditatie kan worden beproefd of dit een instrument is dat de verantwoordelijkheid van een instelling vergroot om haar kwaliteitszorg op orde te hebben met mogelijk een positief effect op het gevoel van eigenaarschap, bij zowel docenten als bestuurders. Dit zal ook moeten leiden tot een betere balans tussen ervaren baten en ervaren lasten. Innoveer, is het advies, en doe hier ervaring mee op door middel van een pilot. Dit komt overeen met de motie van Rog, Duisenberg, Mohandis en Van Meenen, en met de Europese tendens richting instellingsaccreditatie, aldus de stuurgroep. Ook in expertmeetings die ik heb georganiseerd kwam de wens naar voren om ervaring op te doen met een pilot instellingsaccreditatie om zo het gesprek op opleidingsniveau nog beter vorm te geven. Er is in het veld veel animo voor de pilot, en zeker niet alleen bij bestuurders.

Ik wil met de start van een pilot voor instellingsaccreditatie een beperkt aantal instellingen de mogelijkheid geven om ervaring op te doen met een vorm van kwaliteitsborging die ruim baan geeft aan de wijze waarop zij hun kwaliteitszorg zelf organiseren. Tegelijkertijd ben ik met de raad van mening dat instellingsaccreditatie er niet toe mag leiden dat een instellingsbestuur het eigenaarschap naar zich toe trekt. Essentieel onderdeel van de pilot zal juist moeten zijn in hoeverre de extra ruimte voor maatwerk in kwaliteitszorg die de overheid aan instellingen biedt, wordt doorvertaald naar meer professionele ruimte voor docenten op opleidingsniveau. Belangrijke vraag is onder welke condities dat kan worden bereikt, en wat de rol van opleidingscommissies, medezeggenschap e.d. daarbij is. Hierover ga ik graag met uw Kamer het gesprek aan tijdens het Algemeen Overleg van 30 september a.s.

Waar het gaat om kwaliteitsbeleid moeten we het belang van het instellingsniveau niet onderschatten. De instelling heeft een onderwijskundig profiel waarop zij wil worden aangesproken. Bestuurders kunnen van onschatbare waarde zijn voor het uitdragen van een gedeelde visie op onderwijs en zijn in de positie om verbindend leiding te geven. Opleidingen staan nooit op zichzelf en kwaliteitscultuur reikt verder dan de opleiding alleen.

Overigens wijs ik erop dat ik, naast een beperkte pilot, heb aangekondigd het huidige accreditatiestelsel te optimaliseren. Ik zie het advies van de Onderwijsraad op een aantal van die punten als aanmoediging om door te

gaan met de aangekondigde aanpassingen, bijvoorbeeld de wijzigingen waardoor meer uit wordt gegaan van vertrouwen en een scherper onderscheid tussen verantwoorden en verbeteren.

Samenhang

De Onderwijsraad stelt terecht dat het functioneren van intermediaire organisaties meer in samenhang moet worden bezien en zonder overlap moet worden geregeld. De raad stelt dat instellingen nu met meerdere instanties te maken hebben: de Inspectie van het Onderwijs, de NVAO, de RCHO de CDHO. Dat brengt overlap,
onrust en een «overload» aan toezicht en verantwoording met zich mee, aldus de raad. Dat komt overeen met hetgeen ik bij brief van 1 juni 2015 aan uw Kamer aangaf, namelijk dat de verschillende organisaties zodanig moeten gaan samenwerken als ware er sprake van één organisatie zodat instellingen niet steeds opnieuw vergelijkbare informatie hoeven te verstrekken en er geen overlap is in de bevragingslast. Voor het overheidstoezicht op de instellingen ziet de Onderwijsraad een centrale rol weggelegd voor kwaliteitsafspraken. Ik wacht de evaluatie van de prestatieafspraken af: na de eindbeoordeling van de prestatieafspraken in 2016 volgt de evaluatie van het experiment ten aanzien van de prestatieafspraken en op grond daarvan besluitvorming over vormgeving van kwaliteitsafspraken. Ik streef naar maximale synergie tussen en waar mogelijk integratie van activiteiten. Op basis van bovengenoemde herijking kom ik met voorstellen waarbij ik ook rekening houd met de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker